

dr Piotr Możyłowski

Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu

Zarzut jako element ochrony prawnej zobowiązanego w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Allegations as part of protecting the debtor under administrative enforcement proceedings conditions

Streszczenie: Podmiot, który nie reguluje swoich zobowiązań publicznoprawnych, narażony jest na wszczęcie wobec niego postępowania egzekucyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie tylko reguluje sposób prowadzenia egzekucji, ale również zawiera środki ochrony prawnej zobowiązanego. Jednym z ważniejszych środków ochrony prawnej zobowiązanego wymienionych w ustawie jest zarzut. Jest to zarazem środek prawny specyficzny dla postępowania egzekucyjnego. Podmiotem postępowania egzekucyjnego, który posiada prawo do złożenia zarzutu, jest tylko i wyłącznie zobowiązany. Prawo to wynika ze wskazania podstaw prawnych do wniesienia zarzutu. Celem opracowania jest przedstawienie zmian wprowadzonych do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczących zarzutu.

Słowa kluczowe: egzekucja, zarzut, zobowiązany, ochrona prawna, postępowanie egzekucyjne

Abstract: The entity that does not regulate its public liabilities is exposed to initiate enforcement proceedings against him. The law on the administrative enforcement proceedings either regulates the conduct of execution or legal remedies of the debtor. One of the most important remedies listed in the Act is the allegation. It is a specific law remedy in enforcement proceedings. The only one side during of enforcement proceedings, which has the right to make a allegations is the debtor. The law comes from the indication of legal grounds for an allegation. The aim of this paper is to present the changes made to the law on administrative enforcement proceedings regarding the allegations.

Keywords: execution, the claim, debtor, legal protection, enforcement proceedings

Wstęp

Postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem szczególnym, dość dolegliwym dla dłużnika. Obowiązująca Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ jest swoistego rodzaju „konstytucją” dla organów administracji publicznej odpowiadających za egzekucję należności publicznoprawnych. Jednak przepisy w niej zawarte służą także zobowiązanym – dłużnikom, którzy mają

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.

nie tyle możliwość, co obowiązek poznać swoje obowiązki, jak i prawa. Ustawa została uchwalona w 1966 roku i od tamtej pory przeszła dość znaczną ewolucję, choć część przepisów można nazwać „archaicznymi” i niedostosowanymi do dzisiejszej sytuacji społeczno-gospodarczej. Zmiany wprowadzane w ustawie w jakimś stopniu skomplikowały jej strukturę, a zawarte w niej przepisy nie są łatwe w stosowaniu tak dla podmiotów publicznoprawnych (wierzycieli, organów egzekucyjnych), jak i dłużników. Jednak przy dokładnym jej poznaniu można uniknąć wielu błędów i nieporozumień.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera dość rozbudowany katalog środków zaskarżenia. Środki te, ze względu na organy, które posiadają uprawnienia do ich rozpatrzenia lub rozstrzygnięcia, można podzielić na środki zaskarżenia służące w drodze administracyjnej oraz w drodze sądowej². W grupie pierwszej umiejscawiane są m.in. takie środki prawne jak: zarzut, zażalenie, skarga na czynności egzekucyjne czy wniosek o wyłączenie spod egzekucji składników majątku zobowiązanego. Do grupy drugiej ustawodawca zaliczył środki kontroli zgodności podejmowanych czynności z prawem przez sądy administracyjne.

Jak już wspomniano, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym zmieniana była wielokrotnie. Nie można zatem pominąć dużej nowelizacji, która nastąpiła w 2013 roku. Nowelizacja przepisów związana była ściśle z uchwaleniem ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych³. Aby dostosować działania administracji publicznej do zapisów nowo uchwalonej ustawy, dokonano zmian w ustawie egzekucyjnej.

Zmiany nie ominęły przepisów regulujących wnoszenie przez zobowiązanych zarzutów na postępowanie egzekucyjne. Zarzut jest bowiem – jak wskazano powyżej – jednym ze środków ochrony prawnej zobowiązanego. Jest to zarazem środek prawny specyficzny dla postępowania egzekucyjnego⁴. Podmiotem postępowania egzekucyjnego, który posiada prawo do złożenia zarzutu, jest tylko i wyłącznie zobowiązany. Legitymacja ta wynika ze wskazania podstaw prawnych do wniesienia zarzutu⁵. Oprócz wymagań formalnych co do terminu złożenia zarzutu, ustawa wprowadza także wymagania co do jego treści. Zarzut powinien odpowiadać przesłankom formalnym podania oraz zawierać określone podstawy zarzutu. Jest on w literaturze przedmiotu porównywany do odwołania⁶. Celem opracowania nie jest omawianie poszczególnych podstaw do wniesienia

² W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowo administracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 311; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 177.

³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz.U. 2013 poz. 1289.

⁴ Użycie tego środka przez zobowiązanego może – w niektórych przypadkach – skutkować umorzeniem egzekucji. Żaden bowiem z innych środków nie wywołuje bezpośrednio takich skutków jak zarzut.

⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wydanie IV, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 562; M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. BECK, Warszawa 2004, s. 364.

⁶ R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 61; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Wydanie III, Zakamycze 2005, s. 262; J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Presscom, Wrocław 2014, s. 108.

zarzutów, ale przeanalizowanie wprowadzonych zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Autor starał się wskazać pozytywne, jak i negatywne zmiany w tym zakresie, w szczególności dla zobowiązanego, jak i organu egzekucyjnego. Wprowadzone zmiany z jednej strony winny wpłynąć na szybkość załatwianych spraw związanych z wnoszeniem zarzutów przez wierzycieli, którzy są zainteresowani jak najszybszym odzyskaniem należności, uwzględniając zarazem prawa zobowiązanych. Z drugiej zaś wprowadzone zmiany mogą wpłynąć na zmniejszenie efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Rola i tryb wnoszenia zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym

W postępowaniu egzekucyjnym zakłada się, że egzekucji podlegają obowiązki prawnie niewątpliwe, a więc prawnie uzasadnione i wymagalne⁷. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż słusznie stwierdza L. Klat-Wertelecka, że egzekucja administracyjna nie jest karą ani rodzajem odpowiedzialności, tylko ostatecznym sposobem wymuszenia wykonania norm materialnego prawa administracyjnego⁸. Stanowisko takie jest uzasadnione, bowiem przyjmuje się, że zobowiązany miał możliwość obrony przed niezgodną z prawem decyzją w postępowaniu administracyjnym ogólnym czy podatkowym za pomocą zawartych tam środków zaskarżenia⁹. Egzekucji podlegają więc obowiązki wynikające z aktów, które były lub mogły zostać poddane kontroli instancyjnej w tamtych postępowaniach¹⁰. Jeżeli zobowiązany tego nie zrobił, to należy przyjąć, że uznał ich słuszność i zgodność z prawem. Dlatego środki prawne uregulowane w ustawie egzekucyjnej nie mogą służyć zobowiązanemu do zaskarżania spraw, które zostały zakończone prawomocnymi rozstrzygnięciami. Może on chronić swoje prawa w zakresie prawidłowości samego postępowania egzekucyjnego. Przyjęta w art. 33 ustawy egzekucyjnej instytucja zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji ma na celu m.in. weryfikację prawidłowości wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego¹¹. Zarzut ma zapewnić przede wszystkim weryfikację działań organów egzekucyjnych, chronić adresata tych działań, czyli zobowiązanego. W ramach tej instytucji ustawodawca przewidział wypowiedź wierzyciela co do zgłoszonych zarzutów, nadając jej sformalizowaną formę zaskarżalnego i poddanego kontroli sądowej postanowienia.

Zarzut jest środkiem zaskarżenia, który służy do ochrony zobowiązanego na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Jest to środek, który zapo-

⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Wyd. VI, Toruń 2014, s. 318; P. Możyłowski, *Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego*, P. Możyłowski (red.), EUST, Radom 2014, s. 203.

⁸ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 103.

⁹ Dłużnik miał możliwość wniesienia odwołania w postępowaniu orzekającym w każdej sytuacji, jeżeli był z tego tytułu niezadowolony.

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4.03.2015 r., sygn. akt III SA/Łd 15/15, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8.01.2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1347/14, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.], M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, C.H. BECK, Warszawa 2010, s. 220.

czątkowuje spór o dopuszczalność egzekucji lub o wymagalność dochodzonego obowiązku oraz zarzuca wierzycielowi lub organowi egzekucyjnemu istotne uchybienia proceduralne. I wreszcie podaje w wątpliwość celowość wszczęcia egzekucji lub zastosowania danego środka egzekucyjnego¹². Z tej formy zaskarżenia zobowiązany nie może korzystać w kolejnych etapach prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Zarzut jest środkiem niedewolutywnym, gdyż organem właściwym do jego rozpoznania i rozstrzygnięcia jest organ egzekucyjny¹³. Prowadząc postępowanie w sprawie zarzutów, organ egzekucyjny zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie wyjaśniające zapewniając stronom czynny udział w każdym stadium postępowania.

W ustawie zamieszczono enumeratywny katalog podstaw zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji. Wyłącznie okoliczności wymienione w tym katalogu i zawarte w art. 33 § 1 ustawy mogą zatem stanowić podstawę zarzutu¹⁴. Zgodnie z art. 33 § 1 podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być:

- 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku;
- 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej;
- 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4;
- 4) błąd co do osoby zobowiązanego;
- 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym;
- 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego;
- 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1;
- 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego;
- 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny;
- 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy o wzajemnej pomocy.

Wprowadzenie zamkniętego katalogu podstaw wniesienia zarzutów powoduje, iż powoływanie się na inne przyczyny niż wymienione powyżej skutkować będzie pozostawieniem ich bez rozpatrzenia przez organ egzekucyjny. Zarzuty mogą być wniesione przez zobowiązanego tylko w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i tylko w sytuacji wystąpienia przesłanek

¹² P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 137; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Go 598/09, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

¹³ R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2014, s. 221; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądowoadministracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 315; T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wydanie III, Toruń 2006, s. 285.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1469/10; wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 marca 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 167/11; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 530/10 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt I SA/OI 112/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

wskazanych powyżej. Określony przez ustawodawcę termin złożenia zarzutu ma charakter terminu zawitego, a jego niezachowanie powoduje nieskuteczność wniesionych zarzutów¹⁵. W sytuacji uchybienia powyższemu terminowi zobowiązany może wnieść dodatkowy wniosek o przywrócenie terminu złożenia zarzutów na podstawie art. 58 k.p.a.¹⁶ w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Po wniesieniu zarzutów zobowiązany nie może wnosić nowych zarzutów ani ich uzupełniać powołując się na nowe ich podstawy¹⁷.

Należy w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 63 k.p.a. w związku z art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym zobowiązany, wnosząc zarzut, powinien uczynić zadość wymogom formalnym dla podania, a także określić podstawy zarzutu. To zobowiązany ma obowiązek wskazać podstawę prawną zarzutów. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich wyroków¹⁸, to właśnie na osobie, do której skierowano tytuł wykonawczy, spoczywa obowiązek wskazania, na której z okoliczności wymienionych w art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym opiera swój zarzut. Brak konkretnego wskazania, że są to zarzuty lub wręcz niejasne sformułowanie zarzutu, z całą pewnością spowoduje, że ich rozpatrzenie rozciągnie się w czasie. Jak wynika z bogatego orzecznictwa, organ egzekucyjny, do którego wniesiono zarzuty na postępowanie egzekucyjne, mając wątpliwości co do intencji wnoszącego, jest zobowiązany do podjęcia z urzędu czynności zmierzających do wyjaśnienia treści żądania strony¹⁹.

Tryb rozpatrywania zarzutów

Organ egzekucyjny po otrzymaniu zarzutów przekazuje je wierzycielowi, aby ten przedstawił swoje stanowisko w tej sprawie. W przypadku powołania się zobowiązanego na podstawy z art. 33 § 1 pkt 1-7, 9 i 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, organ egzekucyjny musi uzyskać stanowisko wierzyciela przed rozpoznaniem zarzutów. Jeśli zarzuty zostały zgłoszone na podstawie art. 33 pkt 1-5 ustawy egzekucyjnej, stanowisko takie jest dla organu egzekucyjnego wiążące. Po otrzymaniu ostatecznego postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowienia o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów. W sytuacji kiedy zarzuty zostały uznane za zasadne, wydane zostanie postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka

¹⁵ A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 458; A. Ziolkowska, A. Gronkiewicz, *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne oraz postępowanie egzekucyjne w administracji. Tabele, schematy, orzecznictwo i kazusy*, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 317.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 267; por. wyrok WSA w Gdańsku z 18 maja 2011, sygn. akt I SA/Gd 290/11, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

¹⁷ Również sąd administracyjny nie jest uprawniony do rozpatrywania zarzutów zgłoszonych po raz pierwszy przez zobowiązanego w postępowaniu przed tym sądem, co zauważył m.in. NSA w wyroku z dnia 3 grudnia 1997 r., I SA/Lu 1246/96.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 14.09.2007 r., sygn. akt I OSK 522/07, LEX nr 374393; P. Możyłowski, A. Oleksiuk, *Kompendium wiedzy z podstaw zarządzania i postępowania egzekucyjnego. Podręcznik akademicki*, WSNSiT, Radom 2013, s. 13.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4.02.2004 r., sygn. akt III SA 726/03 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.07.2004 r., sygn. akt III SA 1950/03, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

egzekucyjnego. Tak więc postępowanie w sprawie zarzutów odbywa się odrębnie, po pierwsze przed wierzycielem, po drugie przed organem egzekucyjnym. Wypowiedź wierzyciela co do zasadności wniesionych zarzutów winna być wyrażona w formie postanowienia, na które zobowiązanemu przysługuje zażalenie²⁰.

Po zajęciu stanowiska przez wierzyciela, które jest dla organu egzekucyjnego wiążące, o czym stanowi art. 34 § 1 ustawy, organ egzekucyjny postanowieniem rozstrzyga sprawę wniesionych zarzutów²¹, w którym może oddalić zarzuty jako nieuzasadnione lub uznać je za zasadne (art. 34 § 4). Jeżeli organ egzekucyjny uzna zarzuty za bezzasadne, w dalszym ciągu prowadzi egzekucję wobec zobowiązanego. Jeżeli natomiast zarzuty zostaną uznane za zasadne, wówczas organ egzekucyjny może zawiesić postępowanie egzekucyjne w przypadkach wskazanych w art. 56 ustawy albo umorzyć postępowanie egzekucyjne bądź zastosować mniej uciążliwy środek egzekucyjny. Podstawy zarzutów są w dużej mierze zbieżne z podstawami umorzenia postępowania egzekucyjnego wymienionymi w art. 59 § 1 ustawy. Zatem, jak stwierdza J. Olszanowski, uwzględnienie zarzutów, a następnie umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 34 § 4 ustawy czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia w tym przedmiocie w trybie 59 § 1 ustawy egzekucyjnej²². W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Szczecinie, który stwierdził, iż odmowa uwzględnienia zarzutów jest równoznaczna z odmową umorzenia postępowania egzekucyjnego i nie jest dopuszczalne wydanie postanowienia na podstawie art. 59 ustawy²³.

Wierzyciel może również wydać postanowienie o niedopuszczalności zgłoszenia zarzutu, jeżeli zarzut był lub jest przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym albo zobowiązany kwestionuje w całości lub w części wymagalność należności pieniężnej ze względu na jej wysokość określoną w orzeczeniu, od którego przysługuje środek zaskarżenia.

Dokonując zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawodawca zmienił również brzmienie art. 35. Zgodnie z nowym brzmieniem § 1 art. 35, zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej na podstawie art. 33 § 1 pkt 1-7, 9 i 10 zawiesza postępowanie egzekucyjne do czasu wydania ostatecznego postanowienia w przedmiocie zgłoszonego zarzutu, o ile wierzyciel po otrzymaniu zarzutu nie wystąpi z uzasadnionym wnioskiem o podjęcie zawieszonego postępowania

²⁰ W poprzednim stanie prawnym wierzyciel zobowiązany był do zajęcia stanowiska w sprawie zarzutu w terminie 14 dni od powiadomienia go o wniesionych zarzutach. Powodowało to, iż termin ten nie był możliwy do zachowania, co w sposób oczywisty przedłużało termin załatwienia żądania zobowiązanego. Organ egzekucyjny był zarazem uprawniony do wydania z urzędu postanowienia o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego do czasu wydania przez wierzyciela postanowienia w sprawie zgłoszonych zarzutów. Przepis ten stanowił swoistą gwarancję, że w razie opieszałości wierzyciela zobowiązany nie poniesie szkody związanej z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego.

²¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, LEX, Warszawa 2014, s. 275; P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Lex, Warszawa 2012, s. 241; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt III SA/Wa 2824/14 <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

²² J. Olszanowski, *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Presscom, Wrocław 2014, s. 113.

²³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 114/13, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

egzekucyjnego²⁴. Oznacza to, iż zarzut stał się środkiem zaskarżenia suspensywnym²⁵, ponieważ jego wniesienie we wskazanych powyżej sytuacjach powoduje zawieszenie postępowania egzekucyjnego z mocy prawa. Zaś zawieszenie prowadzonego postępowania skutkuje wstrzymaniem już podjętych czynności egzekucyjnych oraz niepodejmowaniem nowych. Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania może okazać się przesłanką, która negatywnie wpłynie na efektywność egzekucji, bowiem cel egzekucji nie zostanie osiągnięty.

Jak już wcześniej wskazano, ustawodawca przewidział 7-dniowy termin do wniesienia zarzutów. Oznacza to, iż wniesienie ich z uchybieniem tego terminu spowoduje pozostawienie zarzutu bez rozpatrzenia. Dlatego ważne jest w tym miejscu podkreślenie znaczenia art. 58 § 1 i 2 k.p.a., który stanowi, że uchybiony termin należy przywrócić, jeżeli zostaną spełnione łącznie cztery przesłanki:

- 1) zainteresowany wystąpi z wnioskiem o przywrócenie terminu;
- 2) wniosek ten zostanie wniesiony w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu;
- 3) jednocześnie z wniesieniem wniosku zostanie dopełniona czynność, dla której określony był termin;
- 4) zainteresowany uprawdopodobni, że uchybienie terminu nastąpiło bez jego winy.

Wskazane powyżej przesłanki mają charakter obligatoryjny. Brak spełnienia chociażby jednej z tych przesłanek czyni niemożliwym przywrócenie terminu do dokonania określonej czynności. W związku z tym należy wyraźnie zaznaczyć, iż uchybienie terminu będzie niezawinione wówczas, gdy nawet przy dołożeniu najwyższej staranności strona nie mogła w terminie dopełnić czynności procesowej. Należy wykazać, że przeszkody te miały charakter zewnętrzny i obiektywny. Brak winy w uchybieniu terminu procesowego można będzie uznać tylko wtedy, gdy strona (zobowiązany) nie mogła przeszkody usunąć nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Organ egzekucyjny przyjmie za kryterium w ocenie winy w uchybieniu terminu procesowego obiektywny miernik staranności, jakiej można lub nawet należy wymagać od strony należycie dbającej o swoje interesy. Organ egzekucyjny oraz organ odwoławczy (nadzoru) nie uwzględnią wniosku o przywrócenie terminu, jeśli stwierdzą, że strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa.

Wniesienie podania o przywrócenie uchybionemu terminowi wraz z zarzutami rozpoczyna proces rozpatrywania sprawy zobowiązanego niejako dwutorowo. Z jednej strony organ egzekucyjny zobowiązany będzie rozpatrzyć wniesione podanie o przywrócenie terminu. Z drugiej będzie musiał mieć na uwadze wniesione zarzuty. Obydwa wnioski zobowiązanego organ egzekucyjny musi załatwić w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

²⁴ Przed zmianą przepisów wniesienie zarzutów nie powodowało zawieszenia prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Ustawa przewidywała jedynie możliwość wstrzymania postępowania lub niektórych czynności przez organ egzekucyjny w uzasadnionych przypadkach do czasu rozpatrzenia zarzutu.

²⁵ W stanie prawnym do 2013 roku zarzut miał charakter względnie suspensywny, ponieważ jego wniesienie nie powodowało bezwzględnego zawieszenia postępowania egzekucyjnego, jak ma to miejsce obecnie.

Podsumowanie

Zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego są uznawane za podstawowy środek ochrony zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym. Ich celem (z wyjątkiem zarzutu dotyczącego zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego) jest umorzenie postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego. Wprowadzone zmiany są korzystne dla zobowiązanych, gdyż przed 21 listopada 2013 r. wniesienie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym nie prowadziło automatycznie do zawieszenia prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Co najwyżej organ egzekucyjny mógł wówczas – w uzasadnionych przypadkach – zawiesić prowadzone postępowanie. Tym samym należy uznać, że została dokonana diametralna i korzystna dla zobowiązanych zmiana, istotnie wzmacniająca funkcję ochronną zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym. Obecnie bowiem zgłoszenie zarzutów prowadzi do automatycznego – z mocy prawa – zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Wprowadzenie powyższego skutku może odegrać istotną rolę z punktu widzenia podatników i zabezpieczenia ich interesów. Wprowadzone zmiany powinny również pozytywnie wpłynąć na działania organów egzekucyjnych, ponieważ ciężar związany z zarzutami został w znacznej mierze przeniesiony na wierzyciela. To w jego interesie leży obecnie jak najszybsze załatwienie sprawy, aby nie został posądzony o beczynność. Niestety, mogą wystąpić również negatywne skutki takiej zmiany przepisów. Wprowadzona procedura rozpatrzenia zarzutów wpłynie zapewne na wydłużenie się czasu prowadzenia egzekucji, co spowoduje spadek jej efektywności.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wydanie IV, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Wydanie III, Zakamycze 2005.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka z orzecznictwem sądownoadministracyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.
- Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2014.
- Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Kolonia Limited 2007.
- Jędrzejewski T., Masternak M., Rączka P., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Wydanie III, Toruń 2006.
- Kłat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, LEX, Warszawa 2014.

- Możyłowski P., *Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego*, P. Możyłowski (red.), EUST, Radom 2014.
- Możyłowski P., Oleksiuk A., *Kompendium wiedzy z podstaw zarządzania i postępowania egzekucyjnego. Podręcznik akademicki*, WSNSiT, Radom 2013.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Wyd. VI, Toruń 2014.
- Olszanowski J., *Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym*, Presscom, Wrocław 2014.
- Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Lex, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2006.
- M. Staniszewski, *Egzekucja obowiązków podatkowych*, C.H. BECK, Warszawa 2010.
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. BECK, Warszawa 2004.
- Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne oraz postępowanie egzekucyjne w administracji. Tabele, schematy, orzecznictwo i kazusy*, Dąbrowa Górnicza 2012.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 267.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 1289.

Orzeczenia

- Orzeczenie NSA z dnia 3.12.1997 r., sygn. akt I SA/Lu 1246/96, LEX nr 340373.
- Orzeczenie NSA z dnia 14.09.2007 r., sygn. akt I OSK 522/07, LEX nr 374393.
- Orzeczenie NSA z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1469/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 4.02.2004 r., sygn. akt III SA 726/03, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 23.07.2004 r., sygn. akt III SA 1950/03, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11.02.2010 r., sygn. akt I SA/Go 598/09, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- WSA w Olsztynie z dnia 17.03.2010 r., sygn. akt I SA/Ol 112/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Łodzi z dnia 31.08.2010 r., sygn. akt II SA/Łd 530/10, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Gdańsku z 18.05.2011, sygn. akt I SA/Gd 290/11, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].

- Orzeczenie WSA w Kielcach z dnia 24.03.2011 r., sygn. akt I SA/Ke 167/11,
<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17.05.2013 r., sygn. akt I SA/Sz 114/13,
<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Gdańsku z dnia 8.01.2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1347/14,
<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Łodzi z dnia 4.03.2015 r., sygn. akt III SA/Łd 15/15,
<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].
- Orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt III SA/Wa 2824/14
<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 15.05.2015 r.].